

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

*І. В. Панова*

### ДІЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У ПРОСТОРІ

Дія адміністративно-правових норм пов'язана з наявністю певних меж їх здатності здійснювати той чи інший вплив на регульовані суспільні відносини. Ці межі діють у часі та просторі, а також за колом осіб.

Окремим питанням дії адміністративно-правових норм приділяли увагу у своїх працях В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Є. В. Додін, В. К. Колпаков, В. В. Серафімов, проте дія адміністративно-правових норм у просторі належним чином не досліджена.

Стаття 8 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) зазначає, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення [1]. Дане положення практично реалізує ідею державного суверенітету, становить основу презумпції, що правопорушення зачіпає інтереси цієї держави, на території якої воно вчинено. Саме тому принципи суверенітету і територіальної дії норм адміністративного права тісно пов'язані: влада держави обмежена її територіальними межами (кордонами) і реалізація її приписів, як правило, не виходить за ці межі. Тобто дія адміністративно-правових норм у просторі передбачає територію, на яку поширюється їх юридична сила. Разом з тим, чинний КУпАП не визначає, яку територію слід розуміти під місцем вчинення правопорушення, тобто не визначається сфера його дії. Саме тому нагальним є питання про визначення території, яку треба відносити до адміністративної юрисдикції України.

Під територією в міжнародному праві розуміють простір земної кулі з її сухопутною і водною поверхнею, надрами і повітряними просторами, а також космічний простір та небесні тіла, які в ньому знаходяться. Територію можна розмежувати на три види: 1) державна територія; 2) територія з міжнародним режимом; 3) територія зі змішаним режимом [2, с. 56].

До територій з міжнародним режимом відносять земний простір за межами державної території, котрий не належить будь-якій державі та знаходиться у загальному користуванні всіх держав. Це, передусім, відкрите море, повітряний простір над ним і глибоководне морське дно за межами континентального шельфу.

Державною є така територія, котра знаходиться під суверенітетом конкретної держави, і в межах якої держава здійснює своє верховенство. Приналежність і верховенство є основними ознаками державної території. Територія є одною із основних ознак

держави. Це зумовлено тим, що держава не може існувати поза територією як сферою здійснення своїх функцій. Як зазначає С. С. Алексєєв, «дія норм права в просторі полягає в територіальному обмеженні їх дії, коли норма права застосовується на тій території, на яку поширюється суверенітет держави і компетенція державних органів» [3, с. 318]. Стаття 2 Конституції України закріплює, що суверенітет України поширюється на всю її територію. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою [4].

Для визначення поняття території України необхідно звернутись до Закону України «Про державний кордон України» [5], в якому зазначено, що державним кордоном України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України — суші, вод, надр, повітряного простору. Державний кордон України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, встановлюється:

- 1) на суші — по характерних точках і лініях рельєфу або ясно видимих орієнтирах;
- 2) на морі — по зовнішній межі територіального моря України;
- 3) на судноплавних річках — по середині головного фарватеру або тальвегу річки; на несудноплавних річках (ручаях) — по їх середині або по середині головного рукава річки; на озерах та інших водоймах — по прямій лінії, що з'єднує виходи державного кордону України до берегів озера або іншої водойми. Державний кордон України, що проходить по річці (ручаю), озеру чи іншій водоймі, не переміщується як при зміні обрису їх берегів або рівня води, так і при відхиленні русла річки (ручаю) в той чи інший бік;
- 4) на водосховищах гідровузлів та інших штучних водоймах — відповідно до лінії державного кордону України, яка проходила на місцевості до їх заповнення;
- 5) на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через прикордонні ділянки судноплавних і несудноплавних річок (ручаїв), — по середині цих споруд або по їх технологічній осі, незалежно від проходження державного кордону України на воді.

До територіального моря України належать прибережні морські води шириною 12 морських миль, відлічуваних від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать Україні, або від прямих вихідних ліній, які з'єднують відповідні точки. Географічні координати цих точок затверджуються в порядку, який встановлюється Кабінетом Міністрів України. В окремих випадках інша ширина територіального моря України може встановлюватись міжнародними договорами України, а при відсутності договорів — відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права.

До внутрішніх вод України належать:

1) морські води, розташовані в бік берега від прямих вихідних ліній, прийнятих для відліку ширини територіального моря України; 2) води портів України, обмежені лінією, яка проходить через постійні портові споруди, які найбільше виступають у бік моря;

3) води заток, бухт, губ і лиманів, гаваней і рейдів, береги яких повністю належать Україні, до прямої лінії, проведеної від берега до берега в місці, де з боку моря вперше утворюється один або кілька проходів, якщо ширина кожного з них не перевищує 24 морських миль;

4) води заток, бухт, губ і лиманів, морів і проток, що історично належать Україні;

5) обмежена лінією державного кордону частина вод річок, озер та інших водойм, береги яких належать Україні.

У межах своєї території держава здійснює верховенство, яке можна визначити як територіальне, і яке є складовою частиною державного суверенітету. Верховенство держави означає, що влада данної держави є найвищою владою по відношенню до будь-яких осіб, котрі знаходяться в межах території данної держави, крім того, на території України виключається діяльність публічної влади інших держав. Законодавча, виконавча та судова влади України поширюються як на громадян України, так і на іноземних громадян, осіб без громадянства, які знаходяться в межах території України.

Територіальне верховенство означає також, що в межах своєї території Україна може застосовувати відповідно до законодавства заходи державного примусу до своїх громадян та іноземців, якщо інше не встановлено міжнародними договорами. І якщо дія адміністративно-правових норм може поширюватися за межі території України, то застосування заходів державного примусу обмежено власною територією. Жодна держава не може застосовувати свій державний примус на території іноземної держави.

Однак в рамках територіальної дії адміністративно-правових норм юрисдикція держави може носити позатериторіальний характер. Виходячи з цього положення, законодавство про адміністративні правопорушення може застосовуватися в будь-якому місці (території), де це допустимо, і не обмежується поняттям території. Тому можна говорити про припустимість поширення дії законодавства про адміністративні правопорушення за межі України.

У цьому зв'язку цікаво проаналізувати правову природу приписів Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» [6]. Так, ст. 21 цього Закону вказує: «Громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства за порушення законодавства про виключну (морську) економічну

зону України несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність, встановлену законодавчими актами України». У подальшому ст.ст. 22–26 встановлюють окремі види порушень законодавства про виключну (морську) економічну зону та санкції за дані правопорушення.

Це було б звичайним явищем в законодавстві і нічим не відрізнялось би від інших видів відповідальності в окремих сферах (фінансовій, податковій тощо), якби не одне положення Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України». Стаття 2 цього Закону дає таке визначення: «Морські райони, зовні прилеглі до територіального моря України, включаючи райони навколо островів, що їй належать, становлять виключну (морську) економічну зону України. Ширина виключної (морської) економічної зони становить до 200 морських миль, відлічених від тих самих вихідних ліній, що і територіальне море України».

Континентальний шельф та економічну зону відносять до територій зі змішаним статусом. Ці райони не знаходяться під суверенітетом держав і не входять до складу державних територій, але кожна держава, в тому числі Україна, має суверенні права щодо розвідки, розробки і збереження природних ресурсів як живих, так і неживих, у водах, що покривають морське дно, на морському дні та в його надрах, а також з метою управління цими ресурсами і щодо здійснення інших видів діяльності по економічній розвідці та розробці зазначеної зони, у тому числі виробництву енергії шляхом використання води, течій і вітру; юрисдикцію, передбачену відповідними положеннями Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» та нормами міжнародного права, щодо створення і використання штучних островів, установок і споруд, здійснення морських наукових досліджень, захисту та збереження морського середовища; інші права, передбачені цим Законом, іншими законодавчими актами України та загальновизнаними нормами міжнародного права.

Суверенні права та юрисдикція України щодо морського дна виключної (морської) економічної зони і його надр реалізуються відповідно до законодавства України про континентальний шельф та Кодексу України про надра.

Відповідно до п. 5 ст. 211 Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права, прибережні держави по відношенню до своїх виключних економічних зон можуть приймати закони і правила для попередження, скорочення та збереження під контролем забруднення з суден, які відповідають загальноприйнятим міжнародним нормам і стандартам, встановленим через компетентну міжнародну організацію або загальну дипломатичну конференцію [7].

Тому відносно виключної (морської) економічної зони можна сказати, що дана територія фактично не є територією України, а лише підпадає під її юрисдикцію і має особливий правовий режим, встановлений законодавством України, міжнародними договорами та нормами міжнародного права. Але разом з тим, Україна за вчинення правопорушення на території виключної (морської) економічної зони може застосовувати заходи адміністративного примусу, передбачені КУпАП.

Прикладом того, що держава надає можливість застосовувати примус на даній території і така можливість постійно реалізується [8], може слугувати виконання Комплексної програми діяльності з припинення незаконного вилову риби іноземними суднами в територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України на 2002-2006 роки, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2002 р. № 1353. Метою Програми було посилення захисту економічних інтересів держави шляхом протидії незаконному вилову риби, недопущення порушення законодавства іноземними суднами у виключній зоні, створення сприятливої геополітичної ситуації навколо України із зміцненням добросусідських відносин із суміжними державами [9].

Тому можна стверджувати, що адміністративно-правові норми діють на території України, зайнятій сушею; територіальному морі, внутрішніх водах і повітряному просторі; а також штучних островах, установках і спорудах, що створюються у виключній морській економічній зоні України, на які поширюється виключна юрисдикція України; також адміністративно-правові норми діють далеко за межами території України, зокрема на території зі спеціальним статусом, передбаченим Конвенцією Організації Об'єднаних Націй з морського права, тобто виключній (морській) економічній зоні України.

З огляду на викладене слід зазначити, що дія адміністративно-правових норм поширюється не тільки на територію України, а й на континентальний шельф та виключну (морську) економічну зону України, і невизначеність територіальних меж дії КУпАП призводить до недоліків у його застосуванні. Саме тому КУпАП потребує змін щодо визначення сфери його дії. Статтю 8 КУпАП слід доповнити положенням про те, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення на території України, континентальному шельфі та у виключній (морській) економічній зоні України, підлягає адміністративній відповідальності на підставі даного Кодексу.

**Список літератури:** 1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984, додаток до № 51. Ст. 1122. 2. Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. М., 1994. 3. Теория государства и права: Учебник для вузов /Под ред. С. С. Алексеева. М., 2000. 4. Конституція України: Основний Закон України // Відомості Верховної Ради Укра-

їни. 1996. № 30. Ст. 141. 5. Про державний кордон України: Закон України // Відомості Верховної Ради. 1992. № 2. Ст. 5. 6. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України // Відомості Верховної Ради. 1995. № 21. Ст. 152. 7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй з морського права: Закон України від 03 червня 1999 р. № 728-XIV // Відомості Верховної Ради. 1999. № 31. Ст. 254. 8. Головне для моряка-прикордонника – несення служби в морі. «Флот України». [http://fleet.sebastopol.ua/index.php?article\\_to\\_view=1202](http://fleet.sebastopol.ua/index.php?article_to_view=1202) – станом на 19.04.2007р. 9. Про затвердження Комплексної програми діяльності з припинення незаконного вилову риби іноземними суднами в територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України на 2002-2006 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2002 р. № 1353.

*Надійшла до редколегії 29.05.07*

*О. М. Дубенко*

### **ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УКРАЇНІ**

Інститут адміністративного судочинства є найважливішою ознакою сучасної правової держави, тобто держави, яка забезпечує законодавчо і практично судовий захист прав і свобод як громадян, так і юридичних осіб.

Застосування історико-правового аналізу переконує, що адміністративна юстиція з самого початку свого існування пов'язувалася науковцями із забезпеченням публічних суб'єктивних прав особи. Саме такий підхід до розгляду цього інституту правосуддя на початку минулого століття сформулював голова Австрійського адміністративного суду Карл Лемайєр [1].

У перші роки радянської влади вчений-адміністративіст М. Загрядськов визначав адміністративну юстицію «інститутом, що захищає права громадян» [2].

Аналогічних точок зору дотримуються й сучасні дослідники адміністративно-правових проблем. Так Ю. Старілов зазначає: «адміністративна юстиція дозволяє здійснювати захист прав і свобод громадян у випадках, коли дії (бездіяльність) органів управління та їх посадових осіб обмежують суб'єктивні публічні права громадян» [3].

Завдання адміністративного судочинства відображає спрямованість, кінцеву мету, і його необхідно розглядати у контексті загального завдання судочинства, яке втілено у ст. 2 Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року: «Суд, здійснюючи правосуддя, на засадах верховенства права забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави», а також у доктринальній настанові Конституційного Суду України: «Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах» [4].